



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Distrito Sanitário Especial Indígena - Xingu

Exercício 2019

14 de fevereiro de 2020

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DA SAUDE**

Unidade Examinada: **Distrito Sanitário Especial Indígena - Xingu**

Município/UF: **Cuiabá/Mato Grosso**

Ordem de Serviço: **201902323**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.



Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO Nº 201902323

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Avaliou-se a gestão da execução do contrato de **fornecimento de refeições** destinadas aos pacientes e acompanhantes indígenas das casas de saúde indígena (casais) de Canarana, Querência, Gaúcha do Norte e Sinop/MT, vinculadas ao Dsei Xingu/SESAI/MS.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente trabalho, oriundo de demanda do Ministro da CGU, após veiculação na imprensa nacional de notícias de irregularidades na gestão de contratos e convênios em Distritos Sanitários Especiais Indígenas (Dseis) da Secretaria de Saúde Indígena do Ministério da Saúde (Sesai), foi realizado para avaliação da gestão da execução do contrato de fornecimento de refeições destinadas aos pacientes e acompanhantes indígenas das casas de saúde indígena (Casais) de Canarana, Querência, Gaúcha do Norte e Sinop/MT, vinculadas ao Dsei Xingu em Mato Grosso.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Conclui-se que os controles administrativos e a fiscalização interna no exercício de 2018 foram frágeis e em alguns casos inexistentes, possibilitando a ocorrência de superfaturamento, pagamentos feitos sem conferência dos quantitativos cobrados pelo fornecedor, refeições fornecidas em quantidade e qualidade inferiores à contratada, falha na pesquisa dos preços de referência, falhas no detalhamento dos preços contratados e cláusulas restritivas no edital da licitação. Recomendou-se a implantação de mecanismos de controle internos administrativos que assegurem que os serviços sejam contratados conforme previsão contratual.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
RESULTADOS DOS EXAMES	6
1. Superfaturamento por quantidades e preços com prejuízo estimado que pode superar R\$ 464.461,46.	6
2. Disponibilização de refeições em quantidade e qualidade inferiores ao previsto no Termo de Referência, com prejuízo aos assistidos.	13
3. Fragilidades na execução dos processos de pagamentos de fornecimento de alimentação	14
4. Descumprimento do Protocolo de Acesso às Casais do Dsei Xingu/MT, por excesso de acompanhantes dos indígenas enfermos.	15
5. Ausência de fiscalização efetiva no contrato n.º 03/2014 e falha na fiscalização do Contrato n.º 02/2014.	17
6. Fragilidades na formação dos preços de referências para a licitação de fornecimento de alimentação, resultando na contratação acima dos preços contratados por outro Dsei da mesma região.	19
7. Ausência de detalhamento de preços nas propostas apresentadas pelas empresas vencedoras o Pregão n.º 04/2013	23
8. O DSEI Xingu descumpriu regras estabelecidas no ato convocatório, habilitando empresa que não apresentou os requisitos previstos em edital.	24
9. Existência de Cláusulas restritivas no edital do pregão eletrônico: Exigência de realização de vistoria prévia como condição de habilitação no pregão e Vedação em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação.	25
RECOMENDAÇÃO	27
CONCLUSÃO	28
ANEXOS	29
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	29

INTRODUÇÃO

A Secretaria de Saúde Indígena (Sesai) tem como missão principal a gestão da saúde indígena, no sentido de proteger, promover e recuperar a saúde dos povos indígenas, bem como orientar o desenvolvimento das ações de atenção integral à saúde indígena e de educação em saúde segundo as peculiaridades, o perfil epidemiológico e a condição sanitária de cada Distrito Sanitário Especial Indígena (Dsei), em consonância com as políticas e programas do Sistema Único de Saúde (SUS).

Para realização das ações previstas na gestão da saúde indígena, de modo descentralizado, o Dsei realiza atos de gestão orçamentária, financeira e administrativa, promovendo licitações, firmando contratos, realizando pagamentos e fiscalizando a prestação de serviços ofertados por terceiros.

Nesse sentido, um dos contratos mais relevantes e essenciais é o de fornecimento de alimentação para pacientes e acompanhantes de enfermos indígenas que transitam para unidades assistenciais denominadas Casa de Saúde do Índio (Casai), existentes nos municípios de Canarana, de Querência, de Gaúcha do Norte e de Sinop/MT, vinculadas administrativamente ao Dsei Xingu/MT.

As Casais têm por obrigação hospedar e alimentar pacientes indígenas e seus acompanhantes que estejam momentaneamente em trânsito no município para realização de consultas, exames e outros procedimentos do SUS até que seja concedida liberação médica dos pacientes, ocasião em que é autorizado o retorno do paciente e dos respectivos acompanhantes à respectiva aldeia.

Selecionou-se o contrato n.º 02/2014 e 03/2014 com o objetivo de avaliar se os serviços contratados foram disponibilizados e se foram efetivamente utilizados para os fins a que se destinam.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 02 de agosto a 30 de setembro de 2019. Entre os dias 02 a 05 de setembro 2019 foi feita a visita *in loco* no Dsei Xingu e Casais de Canarana e Querência. Nos dias 30 de setembro e 01 de outubro de 2019, visitou-se a Casai de Sinop/MT.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de inspeção física, registros fotográficos, análise documental, conferência de cálculos e realização de entrevistas.

O Dsei/Xingu-MT realizou o Pregão Eletrônico n.º 04/2013 (Processo n.º 25051.000007/2013-80), do tipo menor preço por item, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de preparo, manipulação e fornecimento de alimentação destinada aos pacientes e acompanhantes indígenas das Casas de Apoio à Saúde Indígena (Casai) de Canarana, Querência, Gaúcha do Norte e Sinop/MT no valor anual estimado de R\$ 3.072.970,00. Oriundo desse pregão, foi firmado o contrato n.º 003/2014 com a empresa Navarro e Cia Ltda, CNPJ n.º 17.257.813/0001-64, em 13 de janeiro de 2014, no valor de R\$2.202.970,00 para atender as Casais de Canarana, de Querência e de Gaúcha do Norte/MT, e o Contrato n.º 02/2014, no valor de R\$970.000,00 anual para atender a Casai de Sinop/MT. Ambos os contratos têm por objeto o fornecimento de cinco refeições diárias (café da manhã,

almoço, lanche da tarde, jantar e ceia), produzidas nas instalações das respectivas Casais por colaboradores das empresas contratadas.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Superfaturamento por quantidades e preços com prejuízo estimado que pode superar R\$ 464.461,46.

O Pregão Eletrônico n.º 04/2013, cujo objeto foi a escolha da proposta mais vantajosa para contratação de serviços especializados para operacionalização, desenvolvimento e fornecimento de cinco refeições diárias aos pacientes indígenas e acompanhantes em trânsito nas Casas de Saúde Indígenas (Casais) de Canarana, Sinop, Querência, Gaúcha do Norte todos sob a jurisdição do Dsei Xingu, deu origem aos Contratos n.º 03/2014 e 02/2014.

Contrato n.º 03/2014

Na análise dos processos de pagamentos efetuados à empresa P. Rogerio Navarro & Cia Ltda – ME, em 2018, constam: notas fiscais, relatório do fiscal e relatório mensal de refeições das respectivas Casais. Esse último, no caso da Casai de Querência, trata-se de uma planilha com o nome do paciente, a data de nascimento, as datas de entrada e saída e o número de acompanhantes. Porém, da forma como são apresentadas nos processos de pagamentos, não é possível saber a quantidade de refeições realizadas pelos pacientes e acompanhantes. Diante disso, a CGU elaborou planilhas com dados obtidos nos processos de pagamentos de janeiro a novembro. O processo de dezembro não tem esse relatório. Nesse sentido, as quantidades levantadas nessas planilhas têm como base o período em que os pacientes e acompanhantes ficaram na Casai (entrada e saída).

Conforme tabela 06, abaixo, em 2018, foi faturado, no âmbito do Contrato n.º 03/2014, o valor de R\$2.656.698,08 correspondente a 428.717 refeições.

Tabela 01 – Consolidação das quantidades e valores faturados das refeições das Casais de Canarana, Gaúcha do Norte e Querência, dos meses janeiro a dezembro, Contrato n.º 03/2014.

Refeições	Quantidades			Total
	Casai de Canarana	Casai de Gaúcha do Norte	Casai de Querência	
Café da Manhã	45.701	10.230	35.507	91.438
Almoço	39.615	12.888	37.179	89.682
Lanche	35.362	9.946	34.680	79.988
Jantar	38.624	11.176	36.283	86.083
Ceia	36.279	9.958	35.289	81.526
Total	195.581	54.198	178.938	428.717
Total Faturado (R\$)	1.250.574,37	332.084,02	1.074.039,69	2.656.698,08

Fonte: Elaborado pela CGU com base nas notas fiscais contidas nos Processos de Pagamentos de 2018

Além disso, a equipe de auditoria da CGU, encontrou na Casai de Querência planilhas preenchidas pelas cozinheiras da empresa referentes aos meses de janeiro, fevereiro, março, abril, maio, junho, julho, agosto e novembro.

Dessa forma, na tabela 02, abaixo, está a consolidação das refeições faturadas para a referida Casai, nesses meses, considerando as quantidades faturadas pela empresa (constantes das notas fiscais), as planilhas preenchidas pelas cozinheiras e os Relatórios das Casais.

Tabela 02: Consolidação mensal das refeições servidas e faturadas na Casai de Querência (Meses de 2018: janeiro, fevereiro, março, abril, maio, junho, julho, agosto e novembro).

REFEIÇÕES	Quantidades			Preço da Refeição (IV)	Total em R\$		
	Notas Fiscais (I)	Planilha Cozinha (II)	Planilha Casai (III)		Notas Fiscais (V)	Planilha Cozinha (VI)	Planilha Casai (VII)
Café da Manhã	28.663	18.722	17.025	2,71	77.676,73	50.736,62	46.137,75
Almoço	30.058	18.826	17.025	9,79	294.267,82	184.306,54	166.674,75
Lanche	28.271	18.437	17.025	3,60	101.775,60	66.373,20	61.290,00
Jantar	29.478	18.751	17.025	9,73	286.820,94	182.447,23	165.653,25
Ceia	28.893	18.325	17.025	3,60	104.014,80	65.970,00	61.290,00
TOTAL	145.363	93.143	85.125	-	864.555,89	549.833,59	501.045,75

Fonte: Elaborada pela CGU com base nos processos de pagamentos de 2018

Ao analisar a tabela 02, verifica-se que as quantidades faturadas e pagas (I), nos meses considerados, são superiores às quantidades levantadas nas planilhas das Casai (III), de forma que o total é superior em 70,77 % $((145.363/85.125-1)*100)$.

Esse percentual corresponde, nesses meses, ao valor de R\$363.510,14 (R\$864.555,89 – R\$501.045,75) faturados e pagos a mais à contratada.

O superfaturamento das quantidades é reforçado, quando se comparam os dados das notas fiscais (I, 145.363 refeições) e da cozinha (II, 93.143 refeições) com a diferença de 56,06% $((145.363/85.125-1)*100)$ faturada a mais, em relação ao que seria se o pagamento fosse efetuado com base no controle da própria empresa. Ou seja, mesmo com dois controles distintos, um efetuado pela Casai e outro pelas cozinheiras fornecidas pela contratada, a empresa emitiu notas fiscais com quantidades bem maiores do que os dois instrumentos de controle. Essa divergência foi identificada nos meses de janeiro, fevereiro, março, abril, maio, junho, julho, agosto e novembro, conforme destacado no título da tabela 02, para os quais as planilhas da cozinha foram encontradas.

Na tabela 03 a seguir, constam os dados referentes aos meses de janeiro a novembro, com exceção dos dados da cozinha, que só foram encontrados os que constam na tabela anterior. Assim, para esta planilha, os dados são os mesmos da tabela 02.

Tabela 03: Consolidação mensal das refeições servidas e faturadas na Casai de Querência (Meses de 2018: janeiro, fevereiro, março, abril, maio, junho, julho, agosto, setembro, outubro e novembro) e Contrato n.º 03/2014.

REFEIÇÕES	Quantidades		Preço da Refeição (IV) (R\$)	Total em R\$		
	Notas Fiscais (I)	Planilha Casai (III)		Notas Fiscais (V)	Planilha Cozinha (VI)	Planilha Casai (VII)
CAFÉ	35.371	20.478	2,71	95.855,41	50.736,62	55.495,38
ALMOÇO	36.720	20.478	9,79	359.488,80	184.306,54	200.479,62
LANCHE	34.563	20.478	3,6	124.426,80	66.373,20	73.720,80
JANTAR	36.162	20.478	9,73	351.856,26	182.447,23	199.250,94
CEIA	35.164	20.478	3,60	126.590,40	65.970,00	73.720,80
TOTAL	177.980	102.390		1.058.217,67	549.833,59	602.667,54

Fonte: Elaborada pela CGU com base nos processos de pagamentos de 2018

Ao analisar a tabela 03, verifica-se que as quantidades faturadas e pagas (I), nos meses considerados da tabela, são superiores às quantidades registradas nas planilhas da Casai, de forma que o total, 177.980 refeições, é superior em 73,74% $(((177.980/102.390) - 1) * 100)$. Isso corresponde, nesses meses, ao valor de R\$455.550,13 (R\$1.058.217,67 – R\$602.667,54) faturados e pagos a mais à contratada.

Com relação às Casais de Canarana e Gaúcha do Norte, não foi possível fazer esse cálculo baseado só nas planilhas que constam dos processos de pagamentos, pois, apesar de serem atestadas pelos fiscais, os dados não são completos e não são confiáveis, pois as datas de entradas e saídas de alguns indígenas no livro da Casai de Canarana, que devem ser as fontes dessas informações não estão completas. Haveria necessidade de fazer levantamento nas fichas de internações para conferi-las.

Porém, a nota fiscal referente ao mês de outubro (NF-e n.º 025, emitida em 1º de novembro de 2018) para a Casai de Canarana apresenta valores das refeições (café da manhã: R\$3,25, almoço e jantar: R\$10,51; lanche da tarde: R\$3,93; e ceia: R\$3,92) acima dos valores do contrato para esse ano (café da manhã: R\$2,71, almoço R\$9,79; jantar: R\$9,73; lanche da tarde: R\$3,60; ceia: R\$3,60). Com isso, o valor total da nota foi R\$106.389,84, enquanto que o correto seria R\$97.478,51. Mesmo assim, não houve a devida compensação, nos pagamentos seguintes, do valor de R\$8.911,33 que foi pago a maior à contratada.

Essas falhas aconteceram em um ambiente de fragilidade nos controles internos administrativos do Dsei Xingu, especialmente da fiscalização pois constatou-se que os relatórios contidos nos processos pagamentos de 2018 foram assinados pelo chefe do Setor de Logística da Unidade (Selog), por falta de fiscal do contrato formalmente designado, caracterizando assim violação ao princípio da segregação de funções que norteia os mecanismos de controles da Administração Pública.

Contrato n.º 02/2014

Já com relação ao contrato n.º 02/2014, executado pela empresa Arena Distribuidora e Comércio de Alimentos e Serviços Ltda na Casai de Sinop, verificou-se que o fiscal registrou no relatório de janeiro ocorrências irregulares em relação as quantidades faturadas, a saber:

“Precisamos ressaltar neste item que achamos a quantidade de refeições servidas em desacordo com a quantidade de pacientes e acompanhantes que estavam na CASAI neste mês, conforme exemplificado abaixo:

- Encontramos uma diferença grande entre café da manhã, almoço, café da tarde, jantar e ceia, conforme planilha em anexo.”

Em seguida, com relação aos dados da fatura, registrou que não sabe afirmar se os dados estão corretos e que não tem como confirmar a veracidade dos números.

Nota-se que o fiscal registrou no relatório, desse primeiro mês de 2018, que ele considerava a quantidade de refeições desproporcional à de pacientes e acompanhantes que permaneceram na Casai nesse mês e, ainda, mencionou que encontrou grande diferença entre as cinco refeições. Apesar disso, a equipe de auditoria não identificou nenhuma medida tomada pelo Dsei Xingu quanto ao fato.

Tendo em vista que no processo de pagamento do mês de janeiro de 2018 não constava o documento com a relação das refeições efetivamente fornecidas, baseada em registro diário (por tipo) apresentado pela empresa, comparou-se as relações de maio, julho e outubro (quadros 01, 02 e 03, respectivamente) com as elaboradas pela equipe da CGU, baseadas nas planilhas de controle de refeições por pacientes e acompanhantes apresentadas pela Casai, também anexas nos processos de pagamentos. Essas planilhas contêm as datas de entrada e de saída dos pacientes, a quantidade de acompanhantes por pacientes e a quantidade de refeições (por tipo) consumidas por todos eles.

Na comparação, identificou-se que as quantidades diárias foram divergentes entre as duas colunas (Casai/Empresa) quando deveriam ter sido iguais, e as quantidades mensais foram quase todas iguais, ou com pouca diferença. Ademais, caso tivessem sido constatadas essas divergências, o fiscal deveria ter questionado a respeito. Porém, verificou-se que houve questionamento apenas em relação ao mês de janeiro.

Quadro 01 – Relação de quantidades de refeições diárias (por tipo) que foram indicadas como fornecida pela empresa e pela Casai no mês de maio de 2018.

Dia	CAFÉ		ALMOÇO		LANCHE		JANTAR		CEIA		P+AC*
	Quantidades										
	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai
1	149	160	118	138	133	146	121	139	184	196	134
2	148	140	119	128	134	148	121	126	182	198	135
3	149	167	118	139	134	115	121	120	183	126	135
4	122	136	95	115	110	162	98	126	151	170	111
5	119	142	95	91	108	99	97	95	149	175	109
6	124	138	99	99	113	104	102	99	156	150	114
7	118	120	94	94	107	112	96	90	146	171	108
8	128	113	103	98	116	154	105	93	159	180	117
9	130	124	118	92	118	151	107	91	161	187	119
10	134	130	108	85	122	115	110	96	166	135	123

Quadro 01 – Relação de quantidades de refeições diárias (por tipo) que foram indicadas como fornecida pela empresa e pela Casai no mês de maio de 2018.

Dia	CAFÉ		ALMOÇO		LANCHE		JANTAR		CEIA		P+AC*
	Quantidades										
	Casai	Emp	Casai								
11	131	129	106	122	120	120	109	132	164	138	121
12	131	115	106	95	120	116	109	90	164	190	121
13	159	125	130	106	146	101	132	116	197	198	147
14	138	158	114	95	127	140	116	100	172	150	128
15	145	151	120	105	133	151	121	111	180	170	134
16	142	121	118	95	131	152	119	120	177	182	132
17	142	152	118	121	131	84	120	128	177	125	132
18	136	123	113	127	125	128	114	130	169	155	126
19	141	166	117	112	130	125	118	124	175	168	131
20	148	122	122	112	136	140	124	92	183	178	137
21	152	133	125	113	140	158	127	133	189	173	141
22	137	133	113	122	126	120	114	115	169	176	127
23	143	136	117	121	131	114	118	129	176	191	132
24	135	111	110	97	124	96	111	102	167	114	125
25	138	132	112	124	127	120	113	134	172	195	128
26	141	153	114	114	129	160	115	103	174	180	130
27	138	159	111	128	126	124	112	127	170	183	127
28	138	145	111	126	126	116	112	125	170	174	127
29	140	144	113	116	128	102	114	96	174	190	129
30	133	131	108	107	122	105	109	110	166	190	123
31	133	153	108	123	122	115	109	120	166	180	123
Total	4.262	4.262	3.473	3.460	3.895	3.893	3.514	3.512	5.288	5.288	3.926

Fonte: Elaborado pela CGU, extraído das relações dos processos de pagamentos de 2018

*P+AC = Pacientes + Acompanhantes

Quadro 02 – Relação de quantidades de refeições diárias (por tipo) que foram indicadas como fornecida pela empresa e pela Casai no mês de julho de 2018

Dia	café		Almoço		Lanche		Jantar		Ceia		P+AC*
	Quantidades										
	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai
1	135	119	113	132	122	125	113	130	178	143	127
2	123	127	101	129	111	115	102	125	165	156	117
3	141	137	117	117	128	103	118	118	189	150	126
4	138	142	116	116	127	130	117	112	186	190	133
5	135	135	114	115	124	107	115	118	182	165	130
6	142	150	120	116	131	168	121	120	190	192	137
7	142	126	120	122	131	110	121	129	192	190	127
8	136	190	115	121	126	158	117	129	185	198	132

Quadro 02 – Relação de quantidades de refeições diárias (por tipo) que foram indicadas como fornecida pela empresa e pela Casai no mês de julho de 2018

Dia	café		Almoço		Lanche		Jantar		Ceia		P+AC*
	Quantidades										
	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai
9	136	155	115	122	126	140	117	120	185	190	132
10	141	153	119	125	131	110	121	124	190	140	137
11	144	130	122	122	133	116	123	123	192	160	140
12	125	150	105	124	116	120	106	128	166	153	121
13	137	133	115	125	127	110	117	129	178	140	133
14	142	135	120	120	133	190	122	121	180	172	139
15	141	118	120	122	132	125	121	131	173	184	138
16	148	160	126	129	139	127	127	135	179	192	145
17	159	163	137	117	150	160	138	115	191	190	153
18	163	180	139	160	154	198	140	126	193	192	149
19	158	140	135	122	149	130	136	1260	186	180	155
20	151	150	130	115	143	126	131	120	176	250	149
21	141	105	121	119	134	116	122	122	165	150	139
22	158	164	136	112	150	168	137	128	182	190	156
23	160	144	139	118	152	122	140	121	182	190	158
24	160	149	139	120	152	170	140	128	182	195	137
25	146	143	127	115	139	120	128	113	163	159	118
26	137	146	119	111	130	124	120	115	154	138	106
27	138	121	120	119	132	128	121	129	152	156	103
28	137	152	119	115	131	111	120	100	151	160	135
29	122	120	107	118	117	132	107	114	134	180	121
30	130	130	113	110	125	136	114	115	142	196	129
31	133	133	115	128	128	127	116	121	145	170	132
Total	4.399	4.400	3.754	3.756	4.123	4.122	3.788	3.785	5.408	5.411	4.154

Fonte: Elaborado pela CGU, extraído das relações dos processos de pagamentos de 2018

*P+AC = Pacientes + Acompanhantes

Quadro 03 – Relação de quantidades de refeições diárias (por tipo) que foram indicadas como fornecida pela empresa e pela Casai no mês de outubro de 2018.

Dia	CAFÉ		ALMOÇO		LANCHE		JANTAR		CEIA		P+AC*
	Quantidades										
	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai	Emp	Casai
1	133	146	111	113	121	148	112	108	151	146	105
2	126	148	109	111	116	158	110	110	140	164	103

Quadro 03 – Relação de quantidades de refeições diárias (por tipo) que foram indicadas como fornecida pela empresa e pela Casai no mês de outubro de 2018.

Dia	CAFÉ		ALMOÇO		LANCHE		JANTAR		CEIA		P+AC*
	Quantidades										
	Casai	Emp	Casai								
3	116	147	102	99	108	130	103	101	130	142	97
4	97	141	86	108	90	90	86	100	108	110	82
5	122	110	108	95	114	87	109	119	135	101	104
6	111	126	99	110	105	90	100	94	125	103	96
7	109	97	97	92	102	82	98	92	122	113	94
8	109	112	97	101	102	80	98	93	122	129	94
9	116	121	103	103	109	108	105	118	130	120	100
10	123	109	109	99	115	97	111	109	137	130	106
11	120	111	107	100	113	134	108	98	133	177	104
12	116	110	102	94	109	90	104	98	128	110	100
13	111	110	98	90	104	100	100	96	123	130	96
14	109	105	97	108	103	130	99	140	121	150	95
15	122	101	108	98	115	90	111	112	134	130	106
16	115	104	102	111	108	95	104	100	126	138	100
17	120	115	106	121	112	90	108	101	131	145	104
18	135	100	118	104	126	106	122	109	147	115	116
19	1445	148	126	128	135	145	131	140	156	139	126
20	148	117	128	120	138	138	133	125	159	130	128
21	134	110	117	117	125	126	121	105	145	136	117
22	134	120	117	119	125	138	121	110	145	140	117
23	139	140	121	110	130	118	125	115	149	130	121
24	116	115	102	113	108	125	104	113	125	120	102
25	116	140	102	110	108	118	104	107	125	150	102
26	107	118	94	108	100	100	97	120	116	130	95
27	112	120	98	90	105	112	100	96	120	131	99
28	112	122	98	92	105	118	100	110	120	130	99
29	116	117	101	106	108	112	103	100	124	120	102
30	107	112	94	95	100	99	96	91	115	125	95
31	114	120	99	92	105	110	101	94	122	130	100
Total	3.712	3.712	3.257	3.256	3.464	3.464	3.324	3.324	4.064	4.064	3.205

Fonte: Elaborado pela CGU, extraído das relações dos processos de pagamentos de 2018

*P+AC = Pacientes + Acompanhantes

Nota-se que além das divergências de quantidades diárias entre os dados da Casai e da empresa, as quantidades de refeições são desproporcionais às quantidades de pacientes e acompanhantes presentes na Casai, como o fiscal havia detectado em janeiro. Essas desproporcionalidades são mais evidentes no café da manhã e na ceia. Um exemplo disso é a quantidade de ceia no dia 20 de julho, pois foram registradas pela empresa 250 refeições para 149 indígenas. Em contrapartida, a Casai registrou 176

refeições. Outros dois exemplos de desproporcionalidades nesse mesmo patamar são os registros do dia 05 de maio, com 175 ceias para 109 indígenas e no dia 11 de outubro, com 177 ceias para 104 indígenas.

Além do prejuízo ao erário, esse tipo de irregularidade reduz os recursos do orçamento da Unidade, pois impacta o contrato como um todo, requer reforço orçamentário e/ou a redução na disponibilização de refeições aos indígenas, prejudicando assim o cumprimento da finalidade da Ação, que consiste no apoio a recuperação da saúde indígena.

Portanto, considerando a forma como é processado o pagamento, e a ausência de checagem se os dados das planilhas apresentadas pelas Casais correspondem à realidade e se são suficientes para atestar as notas fiscais, estima-se que o prejuízo de R\$464.461,46 (R\$ 455.550,13 + R\$8.911,33), tem potencial de ser muito maior, especialmente quando se estende para anos anteriores.

2. Disponibilização de refeições em quantidade e qualidade inferiores ao previsto no Termo de Referência, com prejuízo aos assistidos.

O Termo de Referência (TR) do edital do Pregão n.º 04/2013 (item a 7.8 a 7.16) estabelece as especificações das refeições a serem servidas aos indígenas hospedados. Destaca-se que, para a ceia, está previsto o fornecimento de mingau ou bebida láctea. Já nas refeições principais (almoço e jantar) previu-se como sobremesa suco de fruta da época. No desjejum, o TR estabelece que cada indígena deverá receber dois pães do tipo francês ou dois beijus.

Porém, nas visitas realizadas às Casais de Canarana, Querência e Sinop foi identificado que:

- os cardápios das Casais de Canarana e Sinop preveem apenas uma fruta na ceia, o de Querência em cinco dos sete dias estavam previstos apenas fruta.
- observou-se em visita a essas Casais que, dependendo do tamanho da fruta, são servidas de uma a duas unidades de maçã, laranja e/ou banana nanica.
- as refeições principais servidas nas Casais de Canarana, Querência e Sinop não continham alimentos previstos nos cardápios e nem estavam sendo servidos os sucos;
- no desjejum, serve-se apenas um pão francês e quando o indígena solicita um outro pão, é contado como uma nova refeição (repetição). Essa prática ocorre nas três Casais visitadas.

Verificou-se que o item 7.10 do termo de referência do Pregão n.º 04/2013 estabelece que o indígena com dieta livre deve receber cinco refeições diárias, a saber:

- *Café da manhã (mínimo de 500 Kcal)*
- *Almoço (mínimo de 1.300 Kcal)*
- *Lanche (mínimo de 300 Kcal)*

- Jantar (mínimo de 950 Kcal)
- Ceia (mínimo de 300 Kcal)”

Como se pode observar, são no mínimo 3.350 Kcal/dia que a empresa contratada deve colocar à disposição dos indígenas com dieta livre.

Destaca-se que a empresa fornecedora da Casai que serve apenas uma fruta na ceia e no lanche não está atingindo o mínimo de caloria contratado, pois uma maçã de 100g tem em média 55 calorias e uma laranja média de aproximadamente 150 gramas tem 63 calorias.

Da mesma forma, a Casai que só serve um pão francês no café da manhã e ainda cobra pela repetição do pão, não só está descumprindo o contrato, como está cobrando indevidamente mais uma refeição.

Essa divergência entre o previsto e o executado ocorreu devido a falha e/ou ausência de fiscalização da execução contratual que, não só prejudica os assistidos disponibilizando refeições, em desacordo com o previsto, como também onera o contrato, uma vez que a empresa disponibiliza alimentos aquém do contratado.

Portanto, a não disponibilização de itens nas refeições previstas no termo de referência configura que os serviços não foram disponibilizados conforme contratado.

3. Fragilidades na execução dos processos de pagamentos de fornecimento de alimentação

De acordo com os processos de pagamentos, em 2018, por meio do Contrato n.º 03/2014, celebrado entre o Dsei Xingu e a empresa P. Rogerio Navarro & Cia Ltda – ME (CNPJ n.º 17.XXX.XXX/0001-64), foi faturado e pago o valor total de R\$2.656.698,08, referente a 428.717 refeições. No Contrato n.º 02/2014, firmado pelo mesmo Dsei como Arena Distribuidora e Comércio de Alimentos e Serviços Ltda (CNPJ n.º 05.XXX.XXX/0001-43), foi faturado e pago o valor total de R\$1.197.904,47, referente a 214.320 refeições.

Visando verificar a regularidade desses pagamentos, analisaram-se os processos de pagamentos e verificaram-se fragilidades, já apontadas anteriormente, que comprometeram a regularidade dos pagamentos efetuados, conforme elencadas a seguir.

Contrato n.º 02/2014:

- a) o fiscal do contrato registrou no relatório do pagamento de janeiro que encontrou grandes diferenças nas quantidades das cinco refeições;
- b) os processos de pagamentos dos meses de fevereiro, março e abril estão sem a planilha com as quantidades fornecidas;
- c) notas fiscais atestadas por fiscal de outro contrato.

Contrato n.º 03/2014:

- a) planilhas incompletas e com erros de datas;
- b) ausência de planilha no mês de dezembro;
- c) notas fiscais liquidadas e pagas sem atesto (janeiro a abril);
- d) notas fiscais atestadas pelo Chefe da Selog;
- e) nota fiscal no começo do mês, antes do serviço ser prestado;
- f) nota fiscal do mês de outubro com preço das refeições acima dos valores do contrato para esse ano;

Sobre o tratamento a ser dado às notas fiscais apresentadas pelo fornecedor, é importante destacar que o item 17-c do edital e 25-c do TR do Pregão n.º 04/2013 estabelecem que *“As notas fiscais serão emitidas mensalmente e devem estar atestadas pelo Fiscal do Contrato.”* e o item 25.1-d estabelece que *“A Contratada deverá apresentar juntamente com a Nota Fiscal, a relação das refeições efetivamente fornecidas com o atesto do Fiscal, baseado em registro diário (por tipo).”*

Destaca-se ainda que, conforme preconiza o art. 63 da Lei n.º 4.320/64, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, com a finalidade de apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, confirmar a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.

Nessa esteira, a liquidação da despesa é a comprovação de que o bem fornecido ou serviço prestado está em total conformidade com as condições de entrega, critérios de qualidade, quantidade e valor dispostos na nota de empenho e nota fiscal, etapa realizada pelo fiscal de contratos que tem o condão de permitir ao ordenador a homologação do processo de liquidação. Após a liquidação atestar a perfeição dos bens e/ou serviços recebidos, cumpre ao ordenador determinar a ordem de pagamento, mediante ordem bancária.

Diante disso, os fatos apontados revelam fragilidades nos processos de pagamentos do ano de 2018, impactar negativamente e causando prejuízo ao Erário.

As falhas identificadas se deram em função de fragilidades nos controles internos do Dsei Xingu, que não dispõe de sistematização (a exemplo *check-list*) sobre o que deve conter nos processos de pagamentos, nem de verificação das inconsistências desses documentos.

Enfim, os documentos que constam dos processos de pagamentos de 2018 não só descumprem as regras previstas nas normas da contratação (Edital e TR), como não dão segurança de que os serviços foram efetivamente executados como faturado e indicam prejuízo mínimo de R\$ 8.911,33.

4. Descumprimento do Protocolo de Acesso às Casais do Dsei Xingu/MT, por excesso de acompanhantes dos indígenas enfermos.

Na verificação dos relatórios de pacientes enfermos e acompanhantes nas Casais constantes dos processos de pagamentos, identificou-se o descumprimento do item 7 do Protocolo de Acesso às Casais Indígenas de Canarana, Sinop, Querência e Gaúcha do Norte/MT.

Na tabela 04 abaixo consta consolidação da quantidade de pacientes internados na Casai de Sinop, no período de janeiro a novembro de 2018.

Tabela 04 – Consolidação de pacientes e acompanhantes atendidos pela Casai de Sinop (janeiro a novembro de 2018).

Mês	Qtde de Pacientes	Qtde de Acomp.	Qtde de Pacientes sem acomp.	Qtde Pacientes com 1 acomp.	Qtde de Pacientes com 2 acomp.	Qtde de Pacientes com 3 ou mais acomp.
Janeiro	72	123	2	28	33	9
Fevereiro	94	149	3	48	33	10
Março	108	166	0	66	31	11
Abril	123	196	0	73	34	16
Maiο	105	161	0	61	33	11
Junho	97	153	0	53	32	12
Julho	126	217	1	59	45	21
Agosto	108	175	1	56	35	16
Setembro	124	215	2	56	48	18
Outubro	106	152	1	67	30	8
Novembro	84	131	1	47	26	10
Dezembro	57	97	0	29	19	9
TOTAL	1204	1935	11	643	399	149
Média mensal	100	161	1	53	33	12

Fonte: Elaborado pela CGU

De acordo com a tabela acima, passaram mensalmente pela Casai de Sinop 100 pacientes e 161 acompanhantes, em média. Ao todo, foram 1.204 pacientes, sendo que 1.193 tiveram acompanhantes. Dos que foram acompanhados, 548 tiveram 2 ou mais acompanhantes. Ou seja, 45,55% dos pacientes foram acompanhados por mais de uma pessoa.

Segundo o protocolo de acesso à Casai Sinop, cada paciente tem direito, no máximo, a um acompanhante. Em casos de internação de idosos e pessoas com deficiência, poderão vir dois acompanhantes desde que solicitados pela equipe da Casai. Esse documento ressalta que a limitação se dá em função do espaço físico disponível e do risco de transmissão de doenças, infecção/contaminação cruzada entre indígenas e acompanhantes.

Dentre as causas desse percentual de acompanhantes acima do estabelecido pelo referido protocolo está a falha de controle de acesso à Casai, na realização da triagem nos Polos Base e da própria Casai em permitir esse excesso.

Nota-se que o próprio protocolo aponta consequências negativas ao acolhimento nas Casai de indígenas não pacientes, pois expõe os não doentes a riscos

desnecessários, pois é comum – conforme informação da equipe de saúde da Casai Sinop – os acompanhantes se tornarem pacientes e permanecerem mais tempo no estabelecimento. Outras consequências são o aumento do custo de atendimento do paciente não só pelo do consumo de alimentação, mas também com acomodação, transporte e todos outros serviços que são disponibilizados aos indígenas enfermos. Além disso, a presença ilimitada de acompanhantes congestionam a Casai, impedindo o atendimento de outros pacientes e comprometendo, dessa forma, o atendimento da clientela indígena como um todo.

Enfim, o número excessivo de acompanhantes impacta negativamente nos serviços disponibilizados pelas Casais, expõe indígenas saudáveis a maiores riscos de obtenção de doenças, eleva os custos dos serviços prestados e os recursos acabam não sendo utilizados para os fins a que se destinam.

5. Ausência de fiscalização efetiva no contrato nº 03/2014 e falha na fiscalização do Contrato nº 02/2014.

De acordo com os processos de pagamentos, em 2018, por meio do contrato n.º 03/2014, celebrado entre o Dsei Xingu e a empresa P. Rogerio Navarro & Cia Ltda – ME (CNPJ n.º 17.XXX.XXX/0001-64), foi faturado o valor total de R\$2.656.698,08, referente a 428.717 refeições.

Já, em relação ao Contrato n.º 02/2014, celebrado com a empresa Arena Distribuidora e Comércio de Alimentos e Serviços Ltda. (CNPJ n.º 05.XXX.XXX/0001-43), de acordo com os processos de pagamentos, em 2018 foram faturados R\$1.197.904,47, referentes a 214.320 refeições servidas aos indígenas, pacientes e acompanhantes, assistidos pela Casai de Sinop/MT.

Na tabela 05 abaixo, estão as totalizações desses valores, por Casai, e as quantidades, por refeição, baseadas nas notas fiscais que constam dos processos.

Tabela 05 – Valores e quantidades de refeições faturadas em 2018 em todas as Casais do DSI Xingu, com base nas notas fiscais.

Refeições	Contrato n.º 03/2014			Contrato n.º 02/2014	Total
	Quantidades			Quantidades	
	Canarana	Gaúcha do Norte	Querência	Sinop	
Café da Manhã	45.701	10.230	35.507	45.660	137.098
Almoço	39.615	12.888	37.179	36.593	126.275
Lanche	35.362	9.946	34.680	41.342	121.330
Jantar	38.624	11.176	36.283	37.230	123.313
Ceia	36.279	9.958	35.289	53.495	135.021
Total	195.581	54.198	178.938	214.320	643.037
Total Faturado (R\$)	1.250.574,37	332.084,02	1.074.039,69	1.197.904,47	3.854.602,55

Fonte: Elaborada pela CGU

Em doze meses de faturamento, R\$3.854.602,55 foram pagos e 643.037 refeições apresentadas como realizadas em quatro Casais. Apesar de todo esse valor, quantidade e a criticidade do objeto, verificou-se que os dois contratos não tiveram as fiscalizações adequadas, a exemplo do Contrato n.º 03/2014:

a) o último fiscal do Contrato n.º 03/2014 foi o servidor de CPF n.º ***.335.451-**, nomeado em 17 de março de 2017. Porém, em todos os processos de pagamentos de 2018, os relatórios do fiscal foram assinados pelos chefes do Selog (janeiro e fevereiro pelo de CPF n.º ***.743.872-** e os demais pelo de CPF n.º ***.335.451-**), com a informação de que o fiscal e o substituto haviam se aposentado.

Nos processos de pagamentos estão anexados um documento denominado “Relatório fiscal” que nada mais é do que um questionário padrão, composto de questões que devem ser respondidas pelo fiscal do contrato.

Observa-se que são questões que só poderiam ter sido respondidas por quem realmente acompanhou o contrato. Portanto, responder afirmativamente essas questões sem ter acompanhado efetivamente a execução seria apenas para formalizar o processo de pagamento, mas não atenderia o objetivo da existência do relatório, que é ser mais um documento que a Administração tem para se certificar que os serviços foram prestados como contratados.

b) as notas fiscais dos três primeiros meses não foram atestadas e as dos demais meses foram atestadas pelo chefe do Selog de CPF n.º ***.335.451-**.

Quanto à execução do Contrato n.º 02/2014:

O fiscal desse contrato é o servidor de CPF n.º ***.984.091-**, nomeado em 17 de março de 2017, que também é chefe da Casai de Sinop, desde de julho de 2018. Esse servidor deveria atuar como fiscal e elaborar os relatórios do fiscal anexados aos processos de pagamentos. Porém, apenas nos meses de janeiro, março e abril esse servidor assinou os relatórios. Em maio, o relatório foi assinado pelo fiscal substituto de outro contrato do Dsei Xingu (contrato n.º 07/2017). A partir de junho, quem assinou os relatórios foi o chefe da Selog (CPF n.º ***.335.451-**), sob a justificativa, registrada nos relatórios, de que o *“...fiscal do contrato ter se aposentado e o substituto trabalhar na Casai Sinop, onde devido a problemas de localidade, o local não possui acesso à internet e torre de telefone, o Fiscal dos demais contratos atesta a nota fiscal e o relatório fiscal.”*

A causa do Contrato n.º 03/2014 não ter sido efetivamente fiscalizado, no exercício analisado, foi por falta de nomeação de novo fiscal, visto que o anterior e seu substituto haviam se aposentado e os administradores não atuaram tempestivamente para substituí-los.

No caso do Contrato n.º 02/2014, a inefetividade da fiscalização e/ou falha de monitoramento do contrato se deu por falta de instrumentos (controles) adequados

para controlar as refeições disponibilizadas, bem como falta de capacitação do fiscal, evidenciada pela ausência de conhecimento do Termo de Referência da contratação, a ponto de demonstrar na entrevista realizada pela CGU desconhecimento dos detalhes da composição básica e especificidades das refeições a serem disponibilizadas pela contratada.

Essa falta e/ou acompanhamento inadequado do contrato trouxe como consequência a desconformidade das refeições disponibilizadas pela empresa, tanto em quantidade de calorias como em variedade, como apontado na constatação 2 acima, além de superfaturamento das quantidades de refeições efetivamente disponibilizadas e, conseqüentemente, prejuízo ao Erário por contratar e pagar um produto e receber outro inferior. Ainda hoje existe o risco dessas conseqüências se manifestarem, visto que as causas ainda não foram suprimidas.

Portanto, pelos fatos apontados, as execuções contratuais não foram efetivamente acompanhadas e monitoradas pelo fiscal do contrato. Aliás, no período analisado, o contrato em epígrafe não tinha fiscal nomeado.

6. Fragilidades na formação dos preços de referência para a licitação de fornecimento de alimentação, resultando na contratação acima dos preços contratados por outro Dsei da mesma região.

De acordo com o mapa comparativo de preços do Pregão Eletrônico n.º 04/2013, datado de 02 de julho de 2013, o valor médio anual da contratação para as quatro Casais para o fornecimento de cinco refeições diárias foi de R\$3.833.688,00, obtido por meio do valor médio mensal de orçamentos apresentados por três empresas (Shangri-Lá Alimentos Ltda., M. Valesca Jacobs – ME e AMN – Produtos Alimentícios – ME) multiplicado por doze, conforme fl. n.º 476 do processo n.º 25051.00000007/2013-80. Anteriormente, havia sido feita uma pesquisa de preços com três empresas, duas delas fizeram parte da pesquisa citada anteriormente e, conforme mapa comparativo de preços, datado de 14 de março de 2013, fl. n.º 60 do mesmo processo, para o fornecimento da mesma quantidade de refeições havia sido ofertado o preço médio total de R\$ 2.046.336,50. Na tabela 06 a seguir, pode-se observar a variação de preços no intervalo de cerca de quatro meses.

Tabela 06 – Variação de preços obtidos com fornecedores para estimativa de preços do Pregão Eletrônico n.º 04/2013.

Empresas	Mapa Comparativo de Preços de 13 de março de 2013	Mapa Comparativo de Preços de 02 de julho de 2013	Varição
Shangri-Lá Alimentos Ltda	R\$ 1.986.364,00	R\$ 3.846.060,00	194%
M. Valesca Jacobs – ME	-	R\$ 4.296.708,00	
AMN – Produtos Alimentícios – ME)	R\$ 1.917.720,00	R\$ 3.358.296,00	175%
MG Alimentos	R\$2.234.659,44	-	

Tabela 06 – Variação de preços obtidos com fornecedores para estimativa de preços do Pregão Eletrônico n.º 04/2013.

Empresas	Mapa Comparativo de Preços de 13 de março de 2013	Mapa Comparativo de Preços de 02 de julho de 2013	Variação
Valor Médio Anual	R\$ 2.046.336,50	R\$ 3.833.688,00	187%

Fonte: Elaborado pela CGU.

Na Ata do pregão, foram registrados os seguintes valores de referência por Casai: Canarana R\$1.400.135,18; Sinop R\$1.024.464,02; Querência R\$625.615,80 e Gaúcha do Norte R\$625.615,80. Esses valores somados perfazem o total de R\$3.675.830,80. Diferente, portanto, do valor estimado destacado nos mapas comparativos da licitação.

No anexo VII A – Planilha de custo, consta que o “Valor global da proposta anual (valor dos serviços x n.º de profissionais contratados)” consiste no que se segue: Casai Canarana R\$1.204.523,21 (quatro Cozinheiras); Sinop R\$403.235,40 (três Cozinheiras), e Querência R\$477.571,70 (três Cozinheiras). Para Gaúcha do Norte não consta nenhuma planilha com preços.

Nota-se que os valores dos mapas comparativos, da ata do pregão e da planilha de custo do edital não são compatíveis e não há no processo nenhuma informação de como se chegou nos preços de referências da Ata. A tabela 07, a seguir, demonstra essa incompatibilidade.

Tabela 07 – Incompatibilidade de valores entre os Mapas Comparativos, a Ata do Pregão n.º 04/2013 e o Anexo VII A – Planilha de Custo.

Itens do edital (Casai)	Mapa Comparativo 13 de março de 2013	Mapa Comparativo 02 de julho de 2013	Ata do Pregão n.º 04/2013	Anexo VII A – Planilha de custo
Canarana	-	-	R\$ 1.400.135,18	R\$ 1.204.523,21
Sinop	-	-	R\$ 1.024.464,02	R\$ 403.235,40
Querência	-	-	R\$ 625.615,80	R\$ 477.571,70
Gaúcha do Norte	-	-	R\$ 625.615,80	-
Total	R\$ 2.046.336,50	R\$ 3.833.688,00	R\$ 3.675.830,80	R\$ 2.085.330,01

Fonte: Elaborado pela CGU.

Em consequência disso, como se pode ver nas comparações abaixo, o Dsei Xingu acabou contratando a preços mais altos do que a Administração contrataria mais tarde, pois o Dsei Xavante contratou a empresa P. Rogerio Navarro & Cia Ltda – ME para prestação do mesmo tipo de serviço nas Casais de Barra do Garças/MT e Campinápolis/MT, por meio do Pregão n.º 05/2017, com execução a partir de 2018. Os valores discriminados de cada refeição, nas duas contratações, estão nas tabelas 03 a 04 abaixo.

Destaca-se que a forma de disponibilização das refeições é a mesma nos dois pregões, porém a do segundo (Pregão n.º 05/2017) tem uma composição mais variada.

Diante disso, na tabela 08, realizou-se a comparação percentual entre os preços contratados por meio do Pregão n.º 04/2013, nos itens vencidos pela P. Rogerio Navarro

& Cia Ltda – ME, e os contratados pelo Pregão n.º 05/2017, também da mesma empresa.

Tabela 08 – Comparação entre os preços dos Pregões n.º 05/2017 e n.º 04/2013 para itens vencidos pela empresa P. Rogério Navarro & Cia Ltda – ME.

Refeição	Pregão n.º 05/2017	Pregão n.º 04/2013			Comparação % entre o preço do Pregão n.º 04/2013 em relação ao Pregão n.º 05/2017		
	Barra do Garças/Campinópolis	Canarana (I)	Querência (II)	Gaúcha (III)	I (%)	II (%)	III (%)
Café da manhã	R\$2,20	R\$2,70	R\$2,30	R\$2,30	22,73%	4,55%	4,55%
Almoço	R\$8,77	R\$8,89	R\$8,30	R\$8,20	1,37%	-5,36%	-6,50%
Lanche da tarde	R\$2,20	R\$3,30	R\$3,05	R\$3,05	50,0%	38,64%	38,64%
Jantar	R\$8,70	R\$8,89	R\$8,25	R\$8,20	2,18%	-5,17%	-5,75%
Ceia	R\$2,20	R\$3,32	R\$3,05	R\$3,05	50,91%	38,64%	38,64%

Fonte: Elaborado pela CGU, em 10 de outubro de 2019, com dados das notas fiscais, propostas do Pregão n.º 04/2013 e 05/2017.

Nota-se que ao comparar os preços do Pregão n.º 04/2013 com os do Pregão n.º 05/2017, quatro anos depois, verificou-se que o preço contratado do lanche chegou a ser 50% maior e da ceia 50,91% maior, no caso da Casai Canarana.

Considerando que o Pregão n.º 04/2013 foi realizado em 2013, também se comparou os preços atualizados das refeições até 2018 pelas próprias empresas, praticados nos Contratos n.º 02/2014 (tabela 10) e n.º 03/2014 (tabela 09), os quais foram originados desse pregão, com os do Pregão n.º 05/2017.

Tabela 09 - Comparação entre os preços dos pregões 05/2017 e 04/2013 para empresa P. Rogério Navarro & Cia Ltda – ME – Valores atualizados em 2018.

Refeição	Contrato n.º 05/2018 (janeiro a dezembro/2018)	Contrato n.º 03/2014 (janeiro a dezembro/2018)			Comparação % entre o preço do Contrato n.º 05/2018 e Contrato n.º 03/2014		
	Barra do Garças/Campinópolis	Canarana (I)	Querência (II)	Gaúcha (III)	I (%)	II (%)	III (%)
Café da manhã	R\$2,20	R\$3,25	R\$2,71	R\$2,71	47,73	23,18	23,18
Almoço	R\$8,77	R\$10,51	R\$9,79	R\$9,76	19,84	11,63	11,29
Lanche da tarde	R\$2,20	R\$3,93	R\$3,60	R\$3,60	78,64	63,64	63,64
Jantar	R\$8,70	R\$10,51	R\$9,73	R\$9,67	20,80	11,84	11,15
Ceia	R\$2,20	R\$3,92	R\$3,60	R\$3,60	78,18	63,64	63,64

Fonte: Elaborado pela CGU com base nos Processos de Pagamentos de 2018

Na tabela 09 acima, verificou-se que todas as refeições estão com valores acima do contratado em 2017, chegando a ser 78,64% superior no caso do lanche da tarde e 78,18% superior no caso da ceia. Além disso, verificou-se que há alguns fatores a serem considerados que aumentam essas diferenças:

1 – De acordo com o edital do Pregão n.º 05/2017, está previsto no cardápio que as refeições principais seriam acompanhadas de sobremesas (um copo de suco e uma fruta), mas o termo de referência do Pregão n.º 04/2013 prevê como sobremesa apenas suco de fruta da época.

2 – A ceia do Pregão n.º 05/2017 é composta, normalmente, de um chá mais biscoitos de água e sal ou um bolo e uma fruta de sobremesa. Já no TR do Pregão n.º 04/2013 está previsto mingau ou bebida láctea.

Tabela 10 - Comparação entre os preços dos Pregões n.º 05/2017 e n.º 04/2013 para a empresa Arena (Contrato n.º 02/2014).

Refeições	Pregão n.º 05/2017	Contrato n.º 05/2018 (Março a dezembro /2018)	Pregão n.º 04/2013, Contrato n.º 02/2014	Contrato n.º 02/2014 (Janeiro a dezembro / 2018)	Comparação % entre o preço do Pregão n.º 04/2013 em relação ao Pregão n.º 05/2017	Comparação % entre o preço do Pregão n.º 04/2013 em relação ao Pregão n.º 05/2017, execução 2018
	Barra/Campinópolis	Barra/Campinópolis	Sinop	Sinop	Sinop	Sinop
Café da manhã	R\$2,20	R\$2,20	R\$2,30	R\$2,77	20,43%	26%
Almoço	R\$8,77	R\$8,77	R\$9,11	R\$10,96	20,31%	25%
Lanche da tarde	R\$2,20	R\$2,20	R\$2,30	R\$2,77	20,43%	26%
Jantar	R\$8,70	R\$8,70	R\$9,10	R\$10,95	20,33%	26%
Ceia	R\$2,20	R\$2,20	R\$2,30	R\$2,77	20,43%	26%

Fonte: Elaborado pela CGU com base nos Processos de Pagamentos de 2018.

De acordo com a tabela 10, os preços das refeições contratadas da empresa Arena para Casai de Sinop, em 2013, já estavam, em média, 20,39% maiores em relação aos preços do Pregão n.º 05/2017, vencido pela empresa Navarro. Observa-se também que, comparando os preços atualizados dos contratos para 2018, o preço do contrato em análise é, em média, 26% maior.

As Fragilidades na formação dos preços de referência para a licitação de fornecimento de alimentação do Dsei Xingu impediram que o Dsei obtivesse valores inferiores no mercado. A formação de preços de referência eficiente em 2013 permitiria que o Dsei Xingu obtivesse no mínimo os preços obtidos pelo Dsei Xavante para 2018.

A aquisição de refeições pelo Dsei Xingu nos mesmos preços que o Dsei Xavante pagou em 2018 permitiria desembolso de R\$ 828.020,40 (Canarana :R\$336.091,26 + Gaúcha do Norte: R\$191.359,24 + Querência: R\$56.580,44 + Sinop: R\$243.989,46) a menos em relação ao que foi efetivamente desembolsado nos preços originais dos contratos nº 02/2014 e 03/2014.

Esse montante de potencial economia seria suficiente para cobrir quase todo o gasto com alimentação da Casai de Canarana em 2018, nos preços praticados, e ainda seria fornecida alimentação de melhor qualidade.

Assim, verificou-se que os preços das refeições contratados pelo Dsei Xingu, por meio do Pregão Eletrônico n.º 04/2013, estão acima dos preços contratados pelo Dsei Xavante, por meio do Pregão Eletrônico n.º 05/2017, tendo como contratada a mesma empresa para prestar o mesmo tipo de serviço.

Há que se destacar que a pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas não pode se restringir à obtenção de apenas três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar - conforme jurisprudência do TCU - o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; catálogos de fornecedores etc.

Essa falha na definição dos preços de referência ocorreu devido a fragilidades nos controles internos do Dsei Xingu que não dispõe de método para coletar e tratar os preços obtidos, favorecendo a ocorrência de sobrepreço nas contratações.

Por fim, esse achado revela as fragilidades estruturantes da Unidade em levantar preços de serviços e compras a serem contratadas, visto que a estimativa inadequada de preços levou a uma aceitação de preços acima da faixa praticada no mercado (sobrepreço), comprovada pelos próprios preços praticados por uma das empresas contratada em outro contrato quatro anos mais tarde, no caso da P. Rogerio Navarro & Cia Ltda – ME.

7. Ausência de detalhamento de preços nas propostas apresentadas pelas empresas vencedoras do Pregão n.º 04/2013.

Segundo o edital do Pregão n.º 04/2013, os lances deveriam ser ofertados pelo valor do item, sendo que cada item corresponde a uma Casai. Além disso, encerrada a fase de lances, o licitante vencedor apresentaria a proposta com a Planilha de Custos e Formação de Preços, que, conforme o item 6.11 do edital, seria analisada pelo pregoeiro e verificada a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado em relação aos insumos e, também, quanto aos salários das categorias envolvidas na contratação.

Verifica-se que o julgamento das propostas seria pelo preço global por item. Porém, segundo o item 22.1 do Edital, o licitante vencedor deveria apresentar a proposta de preços com a Planilha de formação de custos e preços com valores unitários das refeições, devendo na composição considerar: 1) a matéria prima alimentar; 2) matéria prima não alimentar; 3) recipientes e descartáveis; 4) material de limpeza e

higiene e equipamentos; 5) utensílios; 6) gás; 7) controle de pragas; 8) manutenção e instalações; e 9) Custos com mão-de-obra.

Em cada um desses itens de composição, o edital descreve o que a composição deve considerar. No caso da matéria prima alimentar, “... o cálculo desses custos deve ser considerado os gêneros e produtos alimentícios a serem utilizados por tipo de refeição, com a respectiva frequência de utilização per capita, apurando-se as quantidades mensais de cada gênero ou produto, obtendo-se o custo unitário com desjejum, almoço, lanche, jantar e lanche.” (Item 23 do Termo de Referência - TR)

Diante disso, embora a proposta deva conter o valor de cada tipo de refeição (café da manhã, almoço, lanche, jantar e ceia), não ficou claro no edital e nos anexos qual a composição do custo dessas refeições, tão pouco as propostas apresentadas tinham a composição desses custos. Aliás, o único custo previsto para ser detalhado foi o custo com mão de obra. Destaca-se que no contrato a composição de custos dessas refeições também não ficou suficientemente esclarecida.

Dessa forma, o pregoeiro não poderia verificar a compatibilidade dos preços unitários apresentados na Planilha de Custos e Formação de Preços com os praticados no mercado em relação aos insumos, conforme estabelece o item 6.11 do edital.

A falha na composição dos preços ocorreu devido a fragilidades nos controles internos do Dsei Xingu, ao não dispor de métodos padronizados para estabelecer os itens da composição dos custos nas aquisições, e devido à capacidade da equipe envolvida no processo em avaliar essa composição.

Tal falha tem como efeito, mesmo que seja selecionada uma proposta com preços alinhados com o mercado, o risco potencial em estabelecer preços em que o insumo esteja superavaliado e consequentemente impactar todas as repactuações do contrato ao longo de sua vigência.

8. O DSEI Xingu descumpriu regras estabelecidas no ato convocatório, habilitando empresa que não apresentou os requisitos previstos em edital.

O edital do Pregão Eletrônico n.º 04/013 prevê na habilitação, por meio da qualificação econômico-financeira, a apresentação de documentos como Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício e no caso de a licitante ter sido constituída no exercício vigente, as demonstrações referentes ao período de existência. Além disso, o item 7.40 estabelece que o licitante que não comprovar sua habilitação conforme estabelecido no edital será inabilitado. A sessão de abertura e apresentação de lances do referido pregão ocorreu em 28 de novembro de 2013.

Contudo, a empresa P. Rogerio Navarro & Cia Ltda – ME (CNPJ n.º 17.257.813/0001-64), habilitada e vencedora, foi criada em 28 de setembro de 2012 e consta nos documentos apresentados para habilitação uma declaração do contador de que a empresa não exerceu atividade comercial no exercício de 2013 e que, por isso, não teve faturamento.

O art. 41 da Lei 8.666/1993 dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Por este princípio, tem-se a obrigatoriedade da observância das regras editalícias pela Administração Pública e pelos licitantes, de forma que nada pode ser exigido, aceito ou permitido além ou aquém de suas cláusulas e condições estabelecidas no instrumento convocatório.

Portanto, são irregulares os procedimentos adotados pelo responsável pela licitação que estejam em desacordo com os instrumentos convocatórios, por afrontarem mandamento expresso contido na Lei 8.666/1993.

Tal procedimento tem como efeito o risco de contratar uma empresa que não tem a capacidade econômica para entregar o objeto contratado comprometendo os objetivos da contratação.

Enfim, a condução do processo não ocorreu conforme as exigências do edital.

9. Existência de cláusulas restritivas no edital do pregão eletrônico: Exigência de realização de vistoria prévia como condição de habilitação no pregão e vedação em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação.

Foi analisado o edital do Pregão Eletrônico n.º 04/2013, cujo objeto foi a escolha da proposta mais vantajosa para contratação de serviços especializados para operacionalização, desenvolvimento e fornecimento de cinco refeições diárias aos pacientes indígenas e acompanhantes em trânsito nas Casas de Saúde Indígenas (Casais) de Canarana, Sinop, Querência e Gaúcha do Norte, todas sob a jurisdição do Dsei Xingu.

Nessa análise, foram constatadas duas cláusulas restritivas, a saber:

1) exigência no item 16.55 de atestado de visita técnica no local onde seria confeccionada a alimentação a ser realizada pelas empresas participantes, até o dia anterior ao dia da abertura da licitação; e

2) o item 4.15 veda a participação de entidades empresariais que estejam reunidas em consórcio, sejam controladas, coligadas ou subsidiárias, sem apresentar nenhuma justificativa para tal vedação no processo administrativo.

Com relação à primeira restrição, a exigência de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante contraria entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU porque a exigência de vistoria prévia destina-se tão somente a evitar que a licitante, futuramente, alegue não poder executar o objeto da contratação, por desconhecimento de determinada peculiaridade ou condição do local de prestação do serviço. No entanto, essa proteção deve ser sopesada com outros princípios da licitação, como o que preserva a isonomia, a obtenção da proposta mais vantajosa e a ampliação da competitividade (Acórdão n.º 2299-2011 - Plenário).

A jurisprudência do TCU tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reuniros licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos 212/2017, 2835/2016, 2672/2016, 2126/2016, 234/2015, 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Já em relação à segunda restrição, o Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, que se justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação. (Acórdão n.º 2303/2015 – P, 2447/2014 – P, 1179/2014 – P, 1305/2013 – P, 1.878/2005 – Plenário, 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão n.º 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão n.º 3.654/2012-2ª Câmara)

A presença dessas cláusulas no edital do Pregão Eletrônico n.º 04/2013 se deu devido a fragilidades nos controles internos administrativos da Unidade, que não dispõe de modelos de termos de referência e editais padronizados nos quais não constem esse tipo de exigência.

Tais cláusulas têm o potencial de causar prejuízo ao erário decorrente de inabilitação indevida de empresas licitantes, havendo risco de que a melhor proposta em termos financeiros tenha sido alijada da disputa em virtude da referida cláusula restritiva, prejudicando a economicidade, o caráter competitivo, a lisura da disputa, bem como o interesse público. Portanto, configura existência de cláusula restritiva no edital com potencial de comprometer princípios básicos da licitação.

RECOMENDAÇÕES

Achados 1, 2 e 5

a) Promover o recolhimento de R\$ 464.461,46, fazendo a correção desse montante pelo índice adequado, a fim de ressarcir ao erário dos danos decorrentes do faturamento de refeições pela contratada em quantidade superior ao efetivamente fornecido, em seguida levantar as quantidades de refeições servidas em cada Casai, mês a mês, baseando-se nas fichas de internações dos indígenas, desde o início dos contratos nº 02/2014 e 03/2014. Confrontar os resultados desse levantamento com as notas fiscais apresentadas pela contratada e promover o recolhimento da diferença paga à mais, caso apurada, corrigindo-se os valores pelo mesmo índice e, diante dos resultados, avaliar a possibilidade de verificar a responsabilidades pelos fatos apurados;

b) Promover a fiscalização efetiva do fornecimento de alimentação aos indígenas, priorizando a nomeação de gestores e fiscais, utilizando-se do mapeamento da nomeação de gestor e fiscais de contratos elaborado pela Secretaria de Gestão, disponível em https://www.comprasgovernamentais.gov.br/fluxos_inep/index.html#diagram/1e135ccb-d662-4d59-bfb9-d14f81ae9dae

c) Implementar o controle diário das refeições no momento da entrega pela contratada, a exemplo do modelo de controle adotado pela Casai de Barra do Garças/MT.

d) Capacitar os fiscais de contratos e os profissionais que atuam diretamente nas Casais, como nutricionistas, no processo de entrega das refeições, dando-lhes conhecimento sobre os Termos de Referências dos objetos licitados, bem como da obrigação dos envolvidos no processo (como por exemplo a aprovação do cardápio pelo técnico do Dsei).

Achado 3

a) Instruir o mecanismo de controle para os processos de pagamentos com informações que permitam avaliação pelos servidores responsáveis da efetiva execução da despesa, quanto a completude desses documentos (A exemplo da verificação se as planilhas de refeições das Casais foram totalmente preenchidas; se registram as totalizações de quantidades e valores, com respectivas datas de fornecimento; se foram assinadas pelo fiscal e se as notas fiscais apresentadas pela empresa contratada estão em conformidade - mesmos valores e mesmas quantidades - como mecanismo de controle adotado pela Casai para comprovação do fornecimento de alimentação).

b) Promover capacitação dos servidores que atuam no processo de pagamento, a fim de melhorar a eficiência do processo de pagamento de fornecedores de bens e serviços à Unidade.

Achado 6

a) Elaborar normativo estabelecendo procedimento consistente e detalhado para elaboração de estimativas de preço, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações da Unidade, observando o conceito de “cesta de preços aceitáveis” estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União nos Acórdão nºs 2.637/2015 – Plenário, 2.531/2011 – Plenário e 1.700/2007- Plenário, utilizando-se de boas práticas existentes nos órgãos da Administração Pública Federal, como por exemplo o mapeamento existente nas páginas 12, 15 a 17 do Caderno de Processos do Setor de Administração 01/2017 - PROCESSO LICITATÓRIO da Ebserh – Hospitais Universitários) disponível em: <http://www2.ebserh.gov.br/documents/147715/0/CADERNO+DE+PROCESSOS+-+PROCESSO+LICITAT%2B%C3%B4RIO+7.pdf/453560ec-1fbc-4e49-b87e-db1f8a2120b4..>

b) Apurar e proceder à responsabilização dos servidores que deram causa às falhas na pesquisa e definição de preços de referência do Pregão n.º 04/2013.

CONCLUSÃO

Diante do trabalho realizado, é possível concluir que os controles administrativos e a fiscalização interna no Dsei, no exercício de 2018, foram frágeis e, em alguns casos, inexistentes. Essas fragilidades contribuíram para a ocorrência das falhas apontadas neste relatório como: superfaturamento; pagamentos feitos sem conferência dos quantitativos cobrados pela empresa; refeições fornecidas em quantidade e qualidade inferiores; falha na pesquisa de preços de referência; falhas no detalhamento dos preços contratados e cláusulas restritivas no edital da licitação.

Nesse sentido, a auditoria realizada pela CGU apresenta riscos aos quais as Casais de Canarana, Querência, Gaúcha do Norte e Sinop/MT foram expostas em 2018 e ressalta a importância da adequação dos controles internos administrativos a serem implementados nessas Casais e no Dsei Xingu.

Paralelamente a esse trabalho, foi realizado outro na Casai de Barra do Garças/MT (Dsei Xavante), onde foram identificadas boas práticas de controle de refeições, as quais devem ser seguidas pelas Casais do Dsei Xingu.

A Unidade manifestou que atualmente utiliza-se de modelos de editais da AGU para as suas licitações, revelando que passou a adotar boas práticas que podem evitar a presença de cláusulas restritivas como as registradas nesse relatório.

Em função das consequências não só aos indígenas, mas ao sistema como um todo, considerando a sensibilidade da situação, a Unidade precisa adotar medidas de conscientização dos indígenas para que as Casais cumpram o Protocolo de Acesso à Casa Indígena da Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde, em especial no que concerne ao limite máximo de acompanhantes de pacientes admitidos nas suas dependências.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do Ofício nº 004/2020/DSEI/XINGU/SESAI/MS, de 27/01/2020, a unidade auditada assim se manifestou:

*“Trata-se de Relatório Preliminar de Auditoria nº 201902323 realizada na jurisdição deste Distrito Sanitário Especial Indígena/Xingu, especialmente nas 04(quatro) Casas de Saúde Indígena - CASAI’S, sendo elas CASAI Canarana-MT, CASAI Querência-MT, CASAI Gaúcha do Norte-MT e CASAI Sinop-MT, tendo como objetivo apurar eventuais irregularidades durante a execução dos Contratos nº 02/2014 e 03/2014, cujas empresas contratadas foram **Arena Distribuidora e Comércio de Alimentos e Serviços EIRELI-EPP - CNPJ: 05.836.297/0001-43 e P. Rogério Navarro & CIA LTDA-ME - CNPJ: 17.257.813/0001-64 respectivamente.***

As empresas acima, restaram vencedoras do Pregão nº 04/2013, uma vez que estas apresentaram as propostas mais vantajosas à Administração Pública Federal para a execução dos serviços de fornecimento de alimentação pronta para os pacientes indígenas e seus acompanhantes em trânsito pelas CASAI’S adstritas a este DSEI/XINGU.

No entanto, foram detectadas falhas que custaram à Administração Pública cerca de R\$464.461,46 (quatrocentos e sessenta e quatro mil quatrocentos e sessenta e um reais e quarenta e seis centavos) levando em consideração apenas os levantamentos apurados nos Processos de Pagamento do ano de 2018.

Portanto, verificou-se o seguinte: a) Superfaturamento por quantidades e preços das refeições fornecidas por ambas empresas contratadas; b) Disponibilização de refeições em quantidade e qualidade inferiores ao previsto no TR; c) Fragilidades na execução dos processos de pagamentos; d) Descumprimentos do protocolo de acesso às CASAI’S por excesso de acompanhantes; e) Ausência de fiscalização efetiva dos Contratos nº 02/2014 e 03/2014; f) Fragilidades na formação dos preços de referências do objeto licitatório, o que resultou na contratação acima dos preços; g) Ausência de detalhamento de preços nas propostas vencedoras do Pregão nº 04/2013; h) Descumprimentos das regras contidas no ato convocatório, o que custou a habilitação de empresa inapta; e i) Existência de cláusulas restritivas no Edital do Pregão Eletrônico, o que exigiu realização de vistoria e vedação de consórcios sem motivação.

É a síntese do feito!

1. Preliminarmente:

A priori, cumpre destacar, o atual Coordenador do Distrito Sanitário Especial Indígena/Xingu, nomeado para o cargo nos termos da Portaria nº 110, de 24 de janeiro de 2019, publicada no Diário Oficial da União – D.O.U, de 11 de fevereiro de 2019, assumindo a função a partir do mês de fevereiro de 2019.

*Nesta esteira, a atual coordenação do DSEI/XINGU **desconhece das situações ocorridas com os Contratos nº 02/2014 e 03/2014** no que refere às fiscalizações quanto aos pagamentos efetuados em favor das empresas contratadas, cujo objeto de levantamento/estudo realizados pela CGU-MT foram relativos aos pagamentos devidamente efetuados durante o **ano de 2018**.*

*Portanto, como se observa, a atual gestão do DSEI/XINGU empossada no cargo no mês de fevereiro de 2019, cujas falhas encontradas pela CGU-MT durante a execução dos contratos acima epigrafados **não foram realizadas durante a sua gestão**, mas em anos anteriores por outros gestores, o que exime de toda e qualquer responsabilidade que por ventura venha a ocorrer.*

QUANTO AOS APONTAMENTOS DESTACADOS NO RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 201902323, SERÃO MANIFESTADOS PONTO A PONTO, CONFORME ABAIXO DELINEADOS:

2. Superfaturamento por quantidade e preços com prejuízo estimado que pode superar R\$464.461,46 (Contratos nº 02/2014 e 03/2014).

*Foi constatado no Relatório de Auditoria nº 201902323, por meio do **Contrato nº 03/2014** que foram servidas 428.717 (quatrocentos e vinte e oito mil setecentos e dezessete) refeições fornecidas pela empresa P. Rogério Navarro & CIA – LTDA, o que restou faturado e recebido o valor de R\$2.656.698,08 (dois milhões seiscentos e cinquenta e seis mil seiscentos e noventa e oito reais e oito centavos).*

Nesta esteira, observou a Controladoria-Geral da União – CGU que houve divergências quanto aos quantitativos de refeições fornecidas, uma vez que a CASAI apresentava uma determinada quantidade, as cozinheiras contratadas pela empresa apresentavam outra quantidade e, por fim, a empresa apresentava quantidade superior para fins de pagamento.

Ao que se percebe, deveria ser levado em consideração a planilha/quantitativo fornecido pela própria CASAI, visto que esta presumir-se-á ser a correta, de sorte que possui os controles de entrada e saída de pacientes indígenas e seus respectivos acompanhantes. Logo, a CASAI

notadamente mostra-se a figura pela qual deveria ser levada em conta para fins de controle e fiscalização de todas as refeições fornecidas.

*No que se refere ao **Contrato nº 02/2014**, restou observado no mesmo Relatório de Auditoria o fornecimento de 214.320 (duzentos e quatorze mil trezentos e vinte) refeições, cujo preparo e fornecimento era sob a responsabilidade da empresa Arena Distribuidora e Comércio de Alimentos e Serviços – LTDA no âmbito da CASAI de Sinop-MT, o que foi faturado e pago a quantia de R\$1.197.904,47 (um milhão cento e noventa e sete mil novecentos e quatro reais e quarenta e sete centavos). Assim como no Contrato nº 03/2014, observou-se que as quantidades de refeições preparadas e entregues eram a maior, considerando o quantitativo de pacientes e acompanhantes, mostrando divergências entre elas.*

Logo, a empresa faturava os valores a maior e conseqüentemente eram pagos, nos termos das quantidades apresentadas nas Notas Fiscais, sem haver o devido controle no ato das distribuições das refeições na CASAI.

Considerando todo o exposto, bem como a forma como foi procedida o estudo em questão, este Distrito Sanitário Especial Indígena/Xingu reputa que houve reiteradas falhas nos controles e fiscalização efetivas durante todas as execuções contratuais por parte das CASAI'S, o que deveria ter sido controladas de forma diária, evitando-se assim qualquer tipo de fraude ou prejuízos à Administração Pública.

Ademais, valioso ressaltar, o DSEI/XINGU sempre obteve problemas com relação à fiscalização dos contratos que possui, tendo em vista o pouquíssimo quadro de servidores e ainda as limitações existentes sobre cada um. Nisso, levando em consideração a numerosa quantidade de contratos vigentes, de fato a obrigação quanto à fiscalização contratual recai sobre tais servidores, devendo ser cumprido o disposto no artigo 67 da Lei nº 8.666/1993.

Neste sentido, este Distrito Sanitário Especial Indígena/Xingu por meio da atual gestão, vem, ferrenhamente efetuando novas repartições dos encargos, sendo observada a natureza do contrato e a qualificação técnica de cada servidor. Tal iniciativa tem como fundamento redistribuir as funções de Fiscal de Contratos entre os servidores do DSEI/XINGU, cujo intento é não haver sobrecarga, devendo as obrigações serem repartidas de forma igualitária, impondo uma fiscalização mais efetiva e enérgica.

Na mesma alçada, conforme observado no Relatório CGU-MT, o Chefe do SELOG assinou durante todo o ano de 2018 os relatórios de pagamento em benefícios das empresas prestadoras de serviços, o que se justifica em razão da falta de servidores designados para assumir os encargos decorrentes da execução dos contratos de alimentação.

Em decorrência disto, não caberia ao chefe do SELOG assumir tal obrigação, o que o fez em razão de inexistir (não se sabe o motivo) fiscal legalmente nomeado para a função. Além disso, caso não houvesse a chancela do chefe logístico para a efetivação dos pagamentos, as empresas restariam prejudicadas, uma vez que os serviços foram “devidamente” prestados.

Aliás, é inerente ao Servidor Público assumir obrigações quanto à Fiscalização de Contratos o que NÃO deve fugir da alçada do DSEI/XINGU quanto a efetiva execução dos mesmos, sob pena de sofrer as consequências de eventuais Processos Administrativos.

Outro ponto que deve ser levado em consideração, nos anos de 2017 e 2018 houveram reiterados movimentos indígenas na sede do DSEI/XINGU, cujas manifestações tinham como objetivo a busca de melhoria para a saúde indígena xinguana, que muito das vezes a Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI se viu obrigada a fazer a substituição de Coordenadores e Servidores. Dessa forma, durante as manifestações, os indígenas se apoderavam de computadores e até mesmo “expulsando” servidores e terceirizados de seus afazeres, ao passo que os serviços permaneciam interrompidos por semanas.

Dito isto, no ano de 2018, o DSEI/XINGU permaneceu sem Coordenador Titular, onde foi nomeada Coordenadora Substituta, permanecendo até janeiro de 2019. Ao que se percebe, no que tange às fiscalizações dos contratos, durante este ano (2018) não havia fiscais designados e empenhados nas respectivas funções.

Por derradeiro, dentre as justificativas acima expostas, imperioso esclarecer que este DSEI/XINGU através da atual gestão vem buscando alternativas para a resolução da problemática, o que tem gerado substituições de funcionários, fiscais de contratos e etc., tudo com o objetivo de sanar por inteiro os vícios que vem ocorrendo no âmbito das CASAI'S.

3. Disponibilização de refeições em quantidade e qualidade inferiores ao previsto no Termo de Referência, com prejuízos aos assistidos.

Nesse quesito, foi observado pela CGU-MT que as CASAI'S e as empresas fornecedoras não estavam respeitando as previsões contidas no Termo de Referência do Edital do Pregão nº 04/2013, uma vez que estavam sendo servidas refeições bastante diversas do que especifica o TR, causando aos pacientes indígenas prejuízos em razão do não atendimento das dietas e quantidades de alimentos fornecidos pelas CASAI'S e pela empresa.

De início, saliento que durante a execução desses contratos, conforme demonstrado no item anterior, o DSEI/XINGU deixou a desejar no que se atine à fiscalização dos contratos, uma vez que caberia ao fiscal analisar o

Termo de Referência e exigir o seu cumprimento junto aos responsáveis de cada CASAI e representantes das empresas, de modo a não haver inobservância neste sentido.

Dessa forma, em razão de inexistir fiscais de contrato devidamente nomeados, durante o ano de 2018, este DSEI/XINGU por meio dos relatórios que o próprio chefe logístico ratificava, “presumia-se” assim, que as refeições e suas quantidades estavam sendo cumpridas, uma vez que nas Notas Fiscais apresentava o serviço como prestado.

Ademais, a título de sugestão, necessário que haja uma atuação conjunta entre o fiscal e um especialista (nutricionista), de modo a obter as informações necessárias de quantas calorias os pacientes indígenas estão consumindo ou devem consumir, bem como se estes quantitativos e especificações (frutas, pão, suco e etc.) estão sendo de fato atendidas segundo o que estabelece o Termo de Referência.

Neste sentido, necessário que haja uma reformulação, no que se refere aos prestadores de serviços junto às CASAI’S, tais como chefes, cozinheiras, prepostos de empresa e demais colaboradores, tudo com o objetivo de sanar por inteiro os vícios que vem ocorrendo no âmbito das CASAI’S adstritas ao DSEI/XINGU.

Por derradeiro, imperioso esclarecer que este DSEI/XINGU através da atual gestão não tem medido esforços na busca de alternativas para a resolução da problemática, tendo em vista a presença de indícios de irregularidades que custam demasiada onerosidade aos cofres públicos, assim como o atendimento às ações de saúde indígena como um todo.

4. Fragilidades na execução dos processos de pagamentos de fornecimento de alimentação.

Além das irregularidades outrora descritas, a Controladoria-Geral da União detectou falhas também nos Processos de Pagamento. Dentre as irregularidades, verificou-se a falta de planilhas com as quantidades fornecidas, planilhas incompletas e com erros de data, Notas Fiscais liquidadas e pagas sem atesto e etc.

Desta feita, em que pese o Edital e seu item 17-c) do Pregão nº 04/2013 fazer alusão ao atesto de Notas Fiscais pelo Fiscal de Contrato, ressalto que durante o ano de 2018 não havia fiscal designado pela chefia do DSEI/XINGU da época e, por esse motivo, os atestos eram realizados por fiscais de outros contratos ou até mesmo pelo chefe do SELOG.

Na mesma linha, no que refere ao item 25.1-d), não se sabe o motivo da não juntada por completo das relações de refeições junto com a Nota Fiscal, ao

passo que na época não se sabe também quem era o responsável pela instrução de tais Processos de Pagamento, o que permitiu o pagamento com pendência de documentos.

Junto a isto, em razão de não haver fiscais designados para ter acesso ao Processo de Pagamento e acompanhá-los até o final, percebe-se que os mesmos foram realizados com inobservância das exigências e juntada das documentações indispensáveis para o ato.

Saliento que este DSEI/XINGU adotou providências quanto reformulação do quadro de pessoal responsável pela juntada de todos os documentos imprescindíveis e instrução de todos os Processos de Pagamento, de modo a atuarem em conjunto com o Serviço de Finanças e Orçamento – SEOFI, a fim de evitar que demais falhas venham a ocorrer.

Por fim, os Processos de Pagamento atuais estão sendo instruídos com todas as documentações, bem como sempre fazendo juntar as certidões válidas e extraídas no ato da instrução do processo. Além disso, conforme já aduzido, o SEOFI tem tido grande atuação nessa questão, evitando assim pagamentos falhos ou fadados de vícios como vinha ocorrendo anteriormente.

5. Descumprimento do Protocolo de Acesso às Casais do Dsei Xingu/MT, por excesso de acompanhantes dos indígenas enfermos.

Durante o estudo, a CGU-MT vislumbrou ainda que houve demasiados acompanhantes de pacientes indígenas nas 04(quatro) CASAI'S adstritas a este DSEI/XINGU, cujos protocolos de acesso e permanência restaram inobservados.

Pois bem. Ainda que haja protocolo rigoroso de acesso às CASAI'S, esta contenda há tempos vem se arrastando, ao passo que por diversas vezes este DSEI/XINGU realizou reuniões em área com os indígenas, CASAI'S e Divisão de Atenção à Saúde Indígena – DIASI, com o objetivo de conscientizá-los e alertá-los sobre a capacidade que cada CASAI suporta, bem como os controles de acesso de acompanhantes indígenas.

Acontece que quando há a necessidade de buscar algum paciente indígena nas aldeias ou Polos-base até a CASAI seja por meio aéreo ou terrestre, ocorria que além do paciente ainda o acompanhava cerca de 2 pessoas, ou seja, não havia esse controle no momento da retirada deste paciente de área, não era informada a quantidade de acompanhantes que poderiam permanecer com ele durante as internações e/ou consultas.

Por estas razões, as CASAI'S se viam “obrigadas” a acomodar todos estes acompanhantes durante o tempo em que o paciente se encontrava sob os

cuidados médicos. Muitas das vezes, os indígenas utilizavam até redes e por ali mesmo pernoitavam e usufruíam da comida que os pacientes consumiam.

Porém, cumpre informar que no momento a situação encontra-se idêntica, embora a atual gestão vem realizando rotineiras visitas às CASAI'S com o intuito de averiguar as situações, bem como buscado junto aos responsáveis cumprir eficazmente os protocolos de entrada e permanência de indígenas acompanhantes e pacientes no interior das Casas de Saúde Indígena, tanto no sentido de controlar o fornecimento de alimentação, quanto na capacidade de atendimento dos acompanhantes de pacientes indígenas.

Portanto, a atual gestão do DSEI/XINGU, do início de 2019 até o momento, tem tido sensível resultados quanto a esta problemática, atitude necessária sobre a realização de vistorias e reuniões de conscientização e controle, tudo para que o indivíduo usuário possa usufruir de maneira correta e sustentável.

6. Ausência de fiscalização efetiva no contrato nº 03/2014 e falha na fiscalização do Contrato nº 02/2014.

No estudo da CGU-MT, levantou-se a quantia de R\$3.854.602,55 (três milhões oitocentos e cinquenta e quatro mil seiscientos e dois reais e cinquenta e cinco centavos) devidamente faturados e pagos em favor de ambas empresas nos Contratos nº 02/2014 e 03/2014, cuja totalidade de refeições fornecidas foram de 643.037 (seiscientos e quarenta e três mil e trinta e sete).

Desta feita, notou-se que nos 02(dois) contratos, nenhum teve as fiscalizações adequadas. De fato, conforme reiteradas vezes aqui discutidas, o DSEI/XINGU identificou as falhas destacadas, porém, ficando patente a deficiência do quadro de servidores efetivos no DSEI/XINGU, para atuar em tais funções.

Quanto ao Contrato nº 03/2014, praticamente não houve fiscal designado, uma vez que de fato a maioria dos relatórios fiscais e atestos foram efetuados por servidor diverso, que não detinha nenhum conhecimento sobre o contrato, apenas ratificava para fins de pagamento, não obstante a prestação do serviço ter sido efetuado pela empresa.

No que se refere à aposentadoria, de fato houve a aposentadoria do servidor, o que desfalcou em muito o DSEI/XINGU, visto que já havia poucos, prejudicando ainda mais a fiscalização do referido contrato.

Com a aposentaria do servidor consumada, a coordenação substituta da época não procurou formas pra solucionar a situação, no que se refere à nomeação de Fiscal Substituto, não restando alternativas senão o chefe do SELOG realizar o trabalho que não lhe competia.

Já com relação ao Contrato nº 02/2014, observa-se que houve parcial fiscalização do mesmo, visto que foi elaborado relatório e atesto em alguns meses, porém, em outros não foi possível dizer o mesmo. Com base nos estudos, da mesma forma que no Contrato nº 03/2014, o chefe do SELOG assinou os relatórios e atestou as Notas Fiscais a partir do mês de junho de 2018, onde foi apresentada a justificativa em razão de na localidade da CASAI inexistir internet e telefone, bem como em razão da aposentadoria do fiscal titular e o substituto ter sido nomeado chefe da mesma CASAI, o que em tese impossibilitaria de assumir o encargo.

Portanto, conforme já justificado em linhas volvidas, o DSEI/XINGU à época não providenciou na substituição desses Fiscais, o que culminou nas irregularidades descobertas no relatório pela CGU-MT. Ademais, conforme já discutido outrora, o DSEI/XINGU encontra-se com poucos servidores que possuem capacidade para assumir obrigações de tamanho zelo, sendo que a maioria dos servidores existentes já estão na iminência de se aposentar, o que os torna demasiadamente limitados para exercerem certas obrigações.

7. Fragilidades na formação dos preços de referência para a licitação de fornecimento de alimentação, resultando na contratação acima dos preços contratados por outro Dsei da mesma região.

Assim como as demais irregularidades contidas acima, restou analisado pela CGU-MT que o DSEI/XINGU contratou empresas para as prestações dos serviços de fornecimento de alimentação por preços acima dos valores praticados no mercado, bem como não se atentou para as pesquisas de preços que apresentassem menor valor à época da contratação, cujas contratações teve como valor total a quantia de R\$3.675.830,80 (três milhões seiscentos e setenta e cinco mil oitocentos e trinta reais e oitenta centavos).

Ainda, foi realizada comparação de preços entre o DSEI/XINGU (Pregão nº 04/2013) e o DSEI/XAVANTE (Pregão nº 05/2017), onde este último possui o mesmo objeto de contratação e preços a menor em relação à contratação xinguana.

Neste sentido, tendo em vista que o Processo de Licitação (25051.000007/2013-80) e Pregão nº 04/2013 foram realizados a cerca de 7(sete) anos, este DSEI/XINGU não tem o que imiscuir, uma vez que sequer existe no momento os servidores que participaram de forma direta na instrução e na homologação do Pregão Eletrônico nº 04/2013 que possa ofertar alguma justificativa sobre as condições da contratação da época, preços e a maneira como foi procedida na pesquisa dos preços referenciais.

Ademais, ainda que haja vícios ou sobrepreços encontrados nos referidos autos, a Licitação foi devidamente autorizada pela Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI, bem como analisada pela Consultoria Jurídica da União em Mato Grosso-CJU/MT, presumindo-se assim, à época da contratação a legalidade dos atos praticados.

Por derradeiro, cumpre informar, nos processos atuais, o DSEI/XINGU vem cumprindo a risca a Instrução Normativa nº 05/2017, onde dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal, bem como as demais legislações afetos às contratações públicas e licitações justamente a fim de evitar falhas comprometedoras e prejuízos ao erário.

Ademais, todas as minutas são extraídas do site da Advocacia-Geral da União-CGU, onde são disponibilizadas todas as minutas e modelos atualizados de Editais, Termos de Referência, Contratos, dentre outros, podendo ser encontrados por meio do sitio eletrônico: <http://aqu.gov.br/page/content/detail/id conteudo/714620>.

Por fim, diante das notificações objeto da presente Relatório Da CGU, outro fato que fica evidenciado foi a inércia do Nível Central à época que deixou de acompanhar mas acuradamente as ações do DSEI/XINGU.

Nesse viés, não se sabe ao certo se foram observadas as legislações vigentes à época da instrução do processo, especialmente onde se destaca quanto às pesquisas de preços e os critérios de vantajosidade.

8. Ausência de detalhamento de preços nas propostas apresentadas pelas empresas vencedoras o Pregão nº 04/2013.

Assim como no item anterior, tendo em vista que o Processo de Licitação (25051.000007/2013-80) e Pregão nº 04/2013 foram realizados a cerca de 7(sete) anos, este DSEI/XINGU não tem o que manifestar, uma vez que sequer existe no momento os servidores que participaram de forma direta na instrução e na homologação do Pregão Eletrônico nº 04/2013 que possa ofertar alguma justificativa sobre as condições da contratação da época, preços e a maneira como foi procedida na pesquisa dos preços referenciais.

9. O DSEI Xingu descumpriu regras estabelecidas no ato convocatório, habilitando empresa que não apresentou os requisitos previstos no edital.

Considerando que o Processo de Licitação (25051.000007/2013-80) e Pregão nº 04/2013 foram realizados a cerca de 7(sete) anos, este

DSEI/XINGU nada tem a declarar, face a inexistência no momento dos servidores que participaram de forma direta na instrução e na homologação do Pregão Eletrônico nº 04/2013 que possa ofertar alguma justificativa sobre as condições da contratação da época, bem como a observância quanto aos critérios de habilitação previstas no Edital de Licitação.

10. Existência de Cláusulas restritivas no edital do pregão eletrônico: Exigência de realização de vistoria prévia como condição de habilitação no pregão e Vedação em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação.

Assim como as demais irregularidades contidas nos itens acima, verificou-se que o DSEI/XINGU exigiu vistoria prévia como condição de habilitação, bem como vedou a participação de consórcios sem a devida justificativa. A CGU-MT entende ser elas cláusulas restritivas que impedem a ampla participação do certame.

Conforme discutido outrora, a Licitação foi devidamente autorizada pela Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI, bem como analisada pela Consultoria Jurídica da União em Mato Grosso.

Nisso, observa-se dos Autos nº 25051.000007/2013-80 analisados pela CJU-MT, foi exarado o Parecer nº 748/2013/CJU/MT/CGU/AGU em fls. 682/684, onde foram APROVADAS as minutas de Edital, Termo de Referência e Contrato, apenas alertando quanto às correções descritas nos item 9, 10 e 11 do aludido parecer, o que presumiu-se assim, à época da contratação a legalidade dos atos praticados.

Valioso ponderar, quanto as contratações atuais, as minutas são extraídas do site da Advocacia-Geral da União-CGU, onde são disponibilizadas todas as minutas e modelos atualizados de Editais, Termos de Referência, Contratos, dentre outros, podendo ser encontrados por meio do sitio eletrônico: http://aqu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/714620.

Considerando as exigências de realização de vistoria prévia como condição de habilitação e a vedação quanto a participação de consórcios, nas minutas atuais disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União constam tais exigências/vedações, porém cabe ao administrador optar pelo seu uso ou não (trata-se de uma faculdade que deve ser observada caso por caso).

Porém, uma vez que os autos devem ser analisados pela Consultoria Jurídica da União (até mesmo para fins de convalidação), nesta oportunidade recomendará ou não (por meio de Parecer Jurídico) a inclusão de certas exigências de acordo com o objeto de cada contratação.”

Achado 01

O Gestor reconhece a existência de falhas nos controles do fornecimento das refeições realizadas nas Casais e ressalta que o Dsei Xingu sempre teve problemas em relação à fiscalização dos contratos, em função da pequena quantidade de servidores comparada à quantidade de contratos executados. Também reconhece a obrigação de fiscalizá-los.

Também justifica as assinaturas realizadas pelo chefe da Selog nos relatórios dos fiscais de contratos, argumentando que a empresa deveria receber. Com isso, ressalta que os relatórios do processo de pagamentos foram emitidos apenas para permitir o pagamento. Porém, ao assinar no lugar do fiscal, o Chefe da Selog chamou para si a responsabilidade pelo ateste da efetiva prestação de serviço de fornecimento de alimentação, assegurando para a Administração Pública que os quantitativos faturados estavam corretos. Entretanto, a auditoria da CGU indicou que os quantitativos de refeições faturados foram superiores ao quantitativo efetivamente fornecido.

O Gestor também relata situações enfrentadas pelo Dsei que dificultaram a gestão e o acompanhamento dos contratos, como manifestações dos indígenas ocupando o Dsei e a vacância da designação do coordenador titular.

Apesar dessas ocorrências, as falhas encontradas nas planilhas de controle do fornecimento de refeições das próprias Casais não deveriam ter acontecido, pois elas não permitiam a verificação de possíveis divergências entre o serviço faturado e o prestado. Nota-se que apenas as planilhas da Casai de Querência, no período analisado, permitiam verificar as divergências nas quantidades faturadas e efetivamente fornecidas.

A despeito do gestor afirmar que está tomando providências para melhorar a fiscalização, é necessário ressaltar que é preciso priorizar a gestão e a fiscalização desse contrato, estabelecendo controles diários e mensais efetivos.

Enfim, a Unidade, por meio das Casais, precisa aprimorar os controles internos administrativos do fornecimento das refeições no exato momento da entrega, implementando procedimentos que assegurem ao fiscal que as planilhas de controle e faturamento apresentadas estejam corretas. Para isso, pode seguir exemplo de outras Casais, especialmente a Casai de Barra do Garças.

Achado 02

O gestor, em sua manifestação, não contesta o achado da auditoria, apenas argumenta que presumia-se que a qualidade e as quantidades das refeições previstas em contrato estavam sendo cumpridas, uma vez que caberia ao fiscal analisar o Termo de Referência e exigir o seu cumprimento junto aos responsáveis de cada Casai e representantes das empresas.

Porém, mesmo que os relatórios estivessem sendo assinados pelo chefe da Selog, a falta de fiscal designado já submetia a execução contratual a riscos de falhas que foram materializadas, conforme apontamento da auditoria. Além do fiscal, existe a figura da nutricionista da Casai que deve acompanhar o fornecimento das refeições, a qual também deve conhecer o Termo de Referência em todos os seus detalhes, e deve emitir orientações para as Casais que não têm nutricionista no dia a dia.

Enfim, o fiscal do contrato capacitado e diligente é fundamental no acompanhamento contratual, mas ele deve obter auxílio de outros profissionais da área técnica que estão no dia a dia das Casais. Diante disso, as questões de qualidade podem ser verificadas pelo profissional nutricionista.

Portanto, a contratada deve cumprir tudo que está previsto no edital e no Termo de Referência do pregão que deu origem à contratação. À contratante cabe acompanhar e certificar que a contratada está fornecendo aquilo que foi contratado.

Achado 03

Com relação a Fragilidades na execução dos processos de pagamentos de fornecimento de alimentação, a gestor não acrescentou fatos novos nem contestou o apontamento, apenas justificou que as falhas ocorreram em função da ausência do fiscal de contrato para acompanhar o processo até o final e que está tomando providências para reformulação do quadro de pessoal responsável pela juntada de todos os documentos imprescindíveis e instrução de todos os Processos de Pagamento, de modo a atuarem em conjunto com o Serviço de Finanças e Orçamento – SEOFI, a fim de evitar que demais falhas venham a ocorrer.

De fato, o fiscal tem papel importante no processo de pagamento que é emitir o relatório, conferir as planilhas, verificar se as quantidades apresentadas estão corretas e atestar as notas fiscais. Porém, deve-se ter um controle rigoroso no processamento do pagamento para verificar se constam todos os documentos necessários para que esse seja regular e para que legislação que rege o assunto seja atendida.

Portanto, a Unidade deve aprimorar os seus controles internos administrativos no processo de pagamento, a fim de evitar as falhas constatadas no achado de auditoria objeto desta análise.

Achado 04

Com relação ao descumprimento ao protocolo das Casais, o gestor reconhece a existência do problema e informa que ele continua acontecendo.

Como apontado, tal situação onera os cofres públicos de maneira irregular, aumentando os gastos com alimentação, hospedagem, transporte e superlotam as Casais. Também, a presença de acompanhantes nas Casais juntos com doentes os submete ao risco de adoecerem e também se tornarem pacientes. Isso aumenta o custo, não só os citados anteriormente como também do Sistema Único de Saúde.

Portanto, embora o gestor tenha informado que está atuando para resolver esse problema, deve-se envidar esforços para que o Protocolo de Acesso à Casa Indígena da Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde seja efetivamente cumprido

Achado 05

Quanto à ausência de fiscalização efetiva do contrato nº 03/2014 e à falha na fiscalização do contrato 02/2014, o gestor não contestou, nem informou nada novo, a não ser a limitação de quantitativo de servidores e a ausência de providências para substituição dos fiscais aposentados, a época.

Contudo, a ausência ou falha na fiscalização do contrato tem potencial de trazer consequências graves para a execução contratual (por ex. superfaturamento, baixa qualidade na alimentação, entre outras), como foi relatado no texto do achado objeto desta análise.

Diante disso, a Unidade deve nomear fiscais para seus contratos e, diante de uma limitação de servidores, não deixar contratos sensíveis como o de alimentação sem fiscal nomeado. Além disso, a fim de apoiar a atividade de fiscalização, é necessário melhorar o controle diário nas Casais das alimentações servidas.

Achado 06

Com relação à falha na formação de preços do Pregão nº04/2013, o gestor optou por não se posicionar em função do tempo decorrido e pelo fato de que os servidores que participaram da licitação e da sua homologação não estarem na Unidade. Conclui dizendo que não se sabe ao certo se foram observadas as legislações vigentes à época da instrução, especialmente no tocante a pesquisa de preços.

Porém, argumenta que, apesar dos vícios existentes no processo, a licitação foi autorizada pela Sesai, bem como analisada pela consultoria jurídica, presumindo-se, à época da contratação, que os atos praticados foram legais.

Contudo, o procedimento de pesquisa de preços adotado revelou-se mais tarde como inadequado, pois permitiu contratar a um preço mais alto do que praticado no mercado, inclusive por uma das empresas contratadas.

Não só isso, os preços de referência utilizados no pregão não têm relação nenhuma com o levantado e, além disso, na realização do evento, a minuta do edital já havia sido analisada pela consultoria jurídica e o processo já havia passado pela Sesai.

Enfim, o levantamento de preços é procedimento que deve ser realizado de forma mais criteriosa possível para que os preços de referência reflitam o praticado no mercado. Um preço de referência estimado de forma inadequada pode trazer consequências danosas ao contrato.

Achado 07 e 08

Também com relação à ausência de detalhamento de preços nas propostas apresentadas pelas empresas vencedoras do pregão n.º 04/2013 e descumprimento das regras estabelecidas no ato convocatório pelo Dsei Xingu, habilitando empresa que não apresentou os requisitos previstos no edital, o gestor informou que não tem como se manifestar devido ao fato de que os servidores da época não se encontram mais no Dsei.

Contudo, cabe ressaltar que a falta de detalhamento de preços, como previsto nas exigências do edital, também trouxe prejuízo à execução do contrato durante a vigência, pois na repactuação não foi possível avaliar o que estava sendo reajustado, visto que no custo do serviço vários componentes que deveriam ser considerados, como alimentos, mão de obra, transportes etc. não puderam ser corrigidos utilizando os mesmos índices. Cada elemento desse custo possui regramento próprio para a promoção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (gênero) que tem o reajuste e a repactuação como espécies.

Outro ponto a ser ressaltado é que a Administração descumpriu o próprio edital ao não desclassificar a empresa que não apresentava as condições estabelecidas nas normas do certame.

Achado 09

Com relação às cláusulas restritivas contidas no edital, o gestor mais uma vez argumenta que a licitação foi devidamente autorizada pela Secretaria Especial de Saúde Indígena – Sesai, bem como analisada pela Consultoria Jurídica da União em Mato Grosso. Porém, conforme registrado no texto do achado de auditoria, as cláusulas restritivas permaneceram.

Além disso, as cláusulas consideradas restritivas, pelos motivos elencados nos respectivos achados e fatos relatados anteriormente, colaboram para demonstrar que a seleção não foi feita com observância da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.